



Milchindustrie-Verband e.V. | Jägerstraße 51 | 10117 Berlin

Milchindustrie-Verband e.V.
Jägerstraße 51
10117 Berlin
T +49 30 4030445-0
F +49 30 4030445-55
E info@milchindustrie.de

MIV-Büro in Brüssel
4, rue de l'Industrie
B-1000 Brüssel
T +32 2 51261-35
F +32 2 51261-37
E bxl@milchindustrie.de

www.milchindustrie.de

Berlin, 25. Januar 2017

Stellungnahme zum geplanten Verpackungsgesetz

Zusammenfassung:

Die deutsche Milchindustrie beobachtet mit Sorge die Pläne zur Gestaltung des neuen Verpackungsgesetzes. Die Molkereien sind die größten Zahler an die Dualen System und somit insbesondere von der Erhöhung der Verwertungsquoten betroffen. Die Milchwirtschaft wird nicht immer die neuen Zusatzkosten auf die nächste Stufe abwälzen können. Insofern sind auch die Milcherzeuger in besonderer Weise an besseren Lösungen interessiert.

Einführung

In seiner Sitzung am 21. Dezember 2016 hat das Bundeskabinett das Verpackungsgesetz (VerpackG.) beschlossen und bei der Europäischen Kommission notifiziert. Der Kabinettsbeschluss vollzieht die endgültige Abkehr vom ursprünglich geplanten Wertstoffgesetz.

Der MIV erwartet durch dieses Gesetz wirtschaftlich, rechtlich und wettbewerblich zahlreiche negative Auswirkungen für seine Mitglieder am Markt. Durch die Schaffung einer Zentralen Stelle mit erheblichen Aufgaben und Funktionen und Prüfungsmöglichkeiten wird ein Bürokratie-Monster geschaffen, das den Molkereien durch zahlreiche Vorgaben und Befugnisse sowie durch die Ausgestaltung als hoheitlich beliehene Stelle das Leben unnötig erschweren wird. Allein, dass die Zentrale Stelle gegenüber den Molkereien per Verwaltungsakt entscheidet und hiergegen nur der Verwaltungsrechtsweg zulässig ist, bedeutet eine erhebliche Einschränkung der Rechte dieser Unternehmen. Die Kosten für die Zentrale Stelle werden auf die Wirtschaft (z. B. Molkereien) übertragen, die damit die Selbstkontrolle der Systeme zu finanzieren hat. Auch werden die erhöhten Verwertungsquoten zu erheblichen Mehrkosten führen, die von der Wirtschaft bzw. von den Verbrauchern zu tragen sein werden.

Die Gefahr ist hoch, dass das VerpackungsG keine nachhaltig positiven Auswirkungen auf die Duale Entsorgung entwickeln wird, sondern nur einige wenige Interessenvertreter sich Vorteile für den Wert Ihrer Unternehmen, Zugriffsmöglichkeiten auf Deutungsfragen

des Verpackungsrechts und weitere Wettbewerbsvorteile auf dem Markt für die Duale Verpackungsentsorgung sichern werden.

In der politischen und öffentlichen Diskussion verleiht die Quotenerhöhung dem Gesetz den notwendigen ökologischen Rahmen, unter dem andere Ziele, wie die Errichtung und machtvollkommene Ausgestaltung der Zentralen Stelle sowie die gesetzliche Einführung der Handelslizenzierung, verwirklicht werden sollen.

Das Verpackungsgesetz sollte aus Sicht des MIV daher noch einmal grundlegend überdacht werden.

Im Einzelnen:

I. Marktsituation/Keine Notwendigkeit für ein VerpackungsG bzw. Zentrale Stelle

Im Zuge der 7. Novelle der Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen hat sich der Markt bereits seit dem Jahr 2014 stabilisiert und befindet sich im Gleichgewicht. Die durch die Novellierung bewirkte Abschaffung von Abzugsmöglichkeiten für die Dualen Systeme, wie sie noch im Jahr 2013 bestanden (Abzüge für Eigenentsorgung am POS sowie Branchenmengen waren seinerzeit möglich), bewirkte eine nachhaltig positive Entwicklung der bei der Clearingstelle gemeldeten Verpackungsmengen, vgl. nachfolgende Übersicht.

	2013 gesamt	2014 gesamt	2015 gesamt
Leichtverpackung	1.104.981 t	1.160.000 t	1.551.126 t
Glas	2.081.616 t	2.010.000 t	2.130.439 t
Papier, Pappe, Karton	886.265 t	950.000 t	1.443.712 t

Die in den letzten Jahren bei der Clearingstelle stetig wachsenden Gesamtmarktmengen belegen eindeutig eine fortwährend positive Entwicklung unter dem Regime der derzeitigen 7. Novelle der Verpackungsverordnung. Eine Zunahme der nichtlizenzierten Verpackungen liegt mitnichten vor. So konnte beispielsweise der Lizenzierungsgrad für LVP allein in den Jahren von 2014 auf 2015 um 14,3 %, der für PPK um 21,5 % und für Glas um 7,1 % gesteigert werden. Die dadurch bewirkte Marktstabilisierung stellt zugleich die Finanzierung der Dualen Systeme sicher. Diese können auf sehr hohem Niveau für sich auskömmliche Preise bilden. Angebliche Gefährdungslagen existieren somit seit Jahren nicht mehr. Daran ändern die für das 1. Quartal 2017 vorliegenden Indikationsmeldungen nichts. Es ist davon auszugehen, dass es aufgrund zeitlicher Verzögerungen beim Abschluss der Lizenzverträge zu einer deutlichen Korrektur bei der Q1-Meldung kommen wird und sich die positive Entwicklung der Vorjahre fortsetzen wird. Die Finanzierung der Dualen Systeme ist auch jetzt schon gesichert. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Einführung des Verpackungsgesetzes, um eine zukunftssichere Finanzierung der Dualen Systeme sicherstellen zu können. Demzufolge bedarf es schon gar keiner Zentralen Stelle um einer angeblichen Unterlizenzierung entgegenzutreten. Diese Unterlizenzierung besteht nämlich, ausweislich der oben dargelegten steigenden Verpackungsmengen nicht.

II. Regelungen des VerpackungsgG

1) Handelslizenzierung nach § 3 Abs. 2 Nr. (9) S. 2 VerpackungsgG

Die Handelslizenzierung soll nun erstmalig in § 3 Abs. 2 Nr. (9) S. 2 VerpackungsgG normiert werden und wird damit fortan gesetzlich zulässig sein. § 3 Abs. 2 Nr. (9) S. 2 VerpackungsgG lautet:

„Nicht als Inverkehrbringen gilt die Abgabe von im Auftrag eines Dritten hergestellten Verpackungen an diesen Dritten, wenn die Verpackung ausschließlich mit dem Namen oder der Marke des Dritten oder beidem gekennzeichnet ist.“

Damit ist der Handel für seine Eigenmarken als Erstinverkehrbringer/Verpflichteter i. S. d. Verpackungsgesetzes. Schon jetzt betrifft die Handelslizenzierung rund 50 % des Marktes. Sie stellt keinen Ausnahmetatbestand mehr dar und stellt den Markt für die Verpackungsentsorgung vor umfangreiche wettbewerbliche Probleme, da im Rahmen der Handelslizenzierung nur einige wenige Handelsunternehmen die Verpackungsentsorgung nachfragen und dies auch nur bei einigen wenigen Dualen Systemen. Regelmäßig erfolgt die **Handelslizenzierung derzeit zu überhöhten Preisen**. Diese werden letztlich von den Herstellern gegenüber den jeweiligen Dualen Systemen, die Handelslizenzierung betreiben, getragen.

2) Verbot von Kick-Back Zahlungen an den Händler § 7 Abs. 6 VerpackungsgG

Ausdrücklich zu **begrüßen** ist das in § 7 Abs. 6 VerpackungsgG verankerte Kick-Back Verbot. Gleichwohl bedürfte es einer solchen Regelung nicht, wenn klargestellt würde, dass ausschließlich die Hersteller und zwar auch für die Eigenmarken des Handels die Lizenzverantwortung tragen würden. Für eine derartige, zu begrüßende Regelung, spricht nicht zuletzt auch die Systematik der aktuellen Verpackungsverordnung, da der Hersteller als Erstinverkehrbringer auch die Lizenzverantwortung für die von ihm in Verkehr gebrachten Verpackungen tragen soll.

3) Steigerung der Verwertungsquoten nach § 16 VerpackungsgG

Die Anhebung der Verwertungsquoten, wie sie im aktuellen Entwurf es VerpackungsgG gefordert werden, **führt nicht dem ökologischen Erfolg** des Gesetzes. Diese Quoten sind auf die Verpackungsmengen begrenzt, nicht aber unter Einbeziehung der stoffgleichen Nichtverpackungen zu erzielen, wie es im Wertstoffgesetz vorgesehen war. Der ökologische Mehrwert, wie er durch die Einbeziehung der stoffgleichen Nichtverpackungen durch ein Wertstoffgesetz eingetreten wäre, ist somit unter dem Verpackungsgesetz nicht zu erreichen. Die Wirtschaft rechnet durch diese extremen Anhebungen der Quoten mit einer erheblichen Kostensteigerung, die **nicht im Verhältnis zum ökologischen Nutzen** steht. Von Interessenvertretern beauftragte Studien schätzen die Wirkung des Verpackungsgesetzes als „tendenziell kostenneutral“ ein und gehen über die genannten Bedenken der Wirtschaft hinweg. In den Studien wird einerseits davon ausgegangen, dass die benötigten Verwertungskapazitäten bei geltenden höheren Quoten bereits jetzt größtenteils im Markt verfügbar seien. Die Differenz sei durch Verdrängung von importierten Mengen oder durch eine kurzfristige Erhöhung der Exporte zur Verwertung im Ausland, Kapazitätserweiterungen der vorhandenen Akteure oder neuen Markteintritten zu erreichen. Andererseits sei auch ein Szenario denkbar, das zu Mehrkosten von 107 Mio. EUR für die Wirtschaft führen könne.

Die Autoren der Studie weisen darauf hin, dass die getroffenen Einschätzungen auf Informationen beruhen, die ihnen ein Marktteilnehmer zur Verfügung gestellt hat bzw. die öffentlich zugänglich sind. Sie behalten sich vor, Ihre Einschätzungen jederzeit zu ändern. Aus Sicht des MIV zeigt dies, **dass die Autoren nicht von der Belastbarkeit der verwendeten Daten überzeugt sind.**

4) Zentrale Stelle

Die in die Clearingstelle gemeldeten Mengen steigen seit 2014 stetig. Eine akute Gefährdungslage für die Finanzierung der Dualen Systeme ist derzeit nicht zu erkennen, wird aber als ein Grund für die Einführung der Zentralen Stelle und Ihrer Ausgestaltung genannt. Die Grundlage für die Regulierung des Marktes durch eine Zentrale Stelle, für deren Ausgestaltung und Finanzierung die Unternehmen und Verbraucher letztlich belasten werden sollen, ist also fraglich. Die §§ 24-30 VerpackungsG beinhalten Regelungen über die Zentrale Stelle, welche als beliehene Stiftung des privaten Rechts errichtet und mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden soll. Ziel ist es, den Markt für die Entsorgung von Verpackungsabfällen zu regulieren. Folglich ist ihre Ausgestaltung äußerst machtvollkommen und ihr Aufgabenspektrum sehr weit gefasst. Überdies ist die Zentrale Stelle insbesondere aufgrund der ausufernden Kompetenzen und einer problematischen Interessenverflechtung, ausgelöst durch die Besetzung der Zentralen Stelle und ihrer Gremien, besonders kritisch zu hinterfragen.

Im Einzelnen:

- § 26 Abs. 1 S. 1 VerpackungsG: Aufgabenwahrnehmung als Beliehene, d.h. sie verfügt über Verwaltungsaktbefugnis. Sie tritt gegenüber potenziellen Lizenznehmern und Unternehmen im klassischen Über-/Unterordnungsverhältnis auf. Dies bedeutet eine spürbare **Verschlechterung der Rechtsposition der Marktteilnehmer.**
- § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VerpackungsG: Registrierung von Herstellern und Veröffentlichung eben dieser im Internet. Wird derzeit **kostengünstig über das DIHK Portal** abgebildet, es besteht keine Notwendigkeit einer Neuregelung durch die Zentrale Stelle.
- § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 VerpackungsG: Kontrolle der Vollständigkeitserklärungen. Wird derzeit kostengünstig über das DIHK Portal abgebildet und von den zuständigen Behörden in den Bundesländern geprüft. Es **besteht keine Notwendigkeit einer Neuregelung** durch die Zentrale Stelle. Dies führt zu einem deutlichen Mehraufwand bei den der Kontrollpflicht unterliegenden Marktteilnehmern. Die Notwendigkeit hierfür ist nicht gegeben. Die Marktmengen steigen nämlich stetig.
- § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 23: Auslegung von Rechtsfragen: Beispielsweise bei der Bestimmung der Lizenzierungspflicht einer Verpackung. Hierüber entscheidet sie durch Verwaltungsakt im eigenen Ermessen. Die Zentrale Stelle gewinnt die Deutungshoheit über sämtliche Fragen der Gesetzesauslegung. Hiergegen ist nur die Klage bei Verwaltungsgerichten zulässig. Dies bedeutet eine spürbare Verschlechterung der Rechtsposition der Marktteilnehmer.
- § 27 Abs. 1 VerpackungsG: Akkreditierung und damit zugleich Auswahl von Sachverständigen, die darüber hinaus eine Prüfung nach dem Verpackungsgesetz vornehmen dürfen. Die Zentrale Stelle bestimmt damit, wer letztlich Prüfungen vornehmen darf. Dies ist problematisch für Prüfer die ggf. eine andere Meinung als die Zentrale Stelle vertreten.

Abweichende Ansichten wird es hier nicht mehr geben. Die Zentrale Stelle gewinnt die Deutungshoheit über sämtliche Fragen der Gesetzesauslegung. Hiergegen ist nur die Klage bei Verwaltungsgerichten zulässig.

- Auf jeden Fall muss sichergestellt sein, dass die Vertreter der abfüllenden Industrie (z.B. Molkereiwirtschaft) entsprechend ihrer Bedeutung durch mindestens eine neutrale Person vertreten ist.
- Vertreter des Handels sollten allein schon aus Gründen des Datenschutzes/-sicherheit im Kuratorium nicht vertreten sein.

Die Hersteller werden verpflichtet sich bei der Zentralen Stelle zu registrieren und ihr umfangreiche und zum Teil **sensible Daten zu übermitteln**. Auch hat die Vollständigkeitsklärung ihr gegenüber zu erfolgen, welche dann wiederum durch dieselbe geprüft werden wird. Im Ergebnis wird der Zentralen Stelle und deren Gremien die Deutungshoheit darüber eingeräumt, welche Verpackungen lizenzpflichtig sind und ob eine solche Lizenzierung tatsächlich auch erfolgt ist. Es muss daher zweifelsfrei sichergestellt werden, dass die Zentrale Stelle und deren Gremien unabhängig von Interessen der Dualen Systeme, des Handels und der Entsorger besetzt ist.

5) Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen für Milch und Milchmodiggetränke

§ 31 Abs. 1 VerpackungsG regelt die Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen. Während anfängliche Entwürfe des Verpackungsgesetzes in § 31 Abs. 4 g) VerpackungsG noch eine Freistellung von „*Mischgetränken mit einem Anteil an Milcherzeugnissen von mindestens 50 Prozent*“ vorsahen, ist diese Befreiung in dem nun vom Bundeskabinett beschlossenen VerpackungsG entfallen. Hintergrund hierfür ist, dass Gesetzgeber dem Missbrauch der Pfandfreiheit bei sonstigen Mischgetränken (EnergyDrinks mit Molke) vorbeugen wollte. Es wäre insoweit begrüßenswert gewesen, wenn der Normgeber, den Befreiungstagsbestand dahingehend konkretisiert hätte, dass reine Molkereiprodukte auch weiterhin von der Pfandfreiheit erfasst worden wären. Die Befreiung für Mischgetränke nach § 31 Abs. 4 g) VerpackungsG sollte wieder aufgenommen werden. Wenn EnergyDrinks gemeint waren, sollten diese auch als solche benannt werden.

6) Beauftragung Dritter

Nach § 33 S. 2 VerpackungsG soll es Herstellern und Vertreibern von Verpackungen zukünftig nicht möglich sein, sich bei der Registrierung nach § 9 VerpackungsG und der Abgabe von Datenmeldungen nach 10 VerpackungsG durch Dritte vertreten zu lassen. Die Drittbeauftragung stellt jedoch nach der 7. Novelle der Verpackungsverordnung gerade auch im Hinblick auf die Übertragung derartiger Pflichten eine gängige und **bewährte Praxis** dar. Die Regelung in § 33 S. 2 VerpackungsG ist ersatzlos zu streichen. Sie ist nicht durch abfallwirtschaftliche Ziele gedeckt. Im Ergebnis führt sie zu einer unnötigen bürokratischen Mehrbelastung der Hersteller und Vertreter und stellt einen unzulässigen Eingriff in die Privatautonomie dar. Dieser Eingriff ist auch nicht zu rechtfertigen. Anders als die Begründung des BUMB meint, handelt es sich nicht um höchstpersönliche Pflichten, welche einer Übertragung auf einen Dritten entgegenstehen würden. Es ist vielmehr so, dass sich die Pflicht zu Erfüllung der Vorgaben nach §§ 9 und 10 VerpackungsG auch weiterhin auf eine sachgerechte Auswahl und anschließende Kontrolle entsprechender Dritter beschränken sollte. Sachliche Gründe, warum nunmehr bei Beibehaltung

der bisherigen Praxis die Gefahr leichtfertiger und unkorrekte Angaben durch die Beauftragung Dritter bestehen, sind daher nicht ersichtlich.